

---

**PENGADOPSIAN PARTISIPASI MASYARAKAT YANG  
BERMAKNA (*MEANINGFUL PARTICIPATION*) DALAM  
UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022 TENTANG  
PERUBAHAN KEDUA UNDANG-UNDANG NOMOR 12  
TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN**

**Fiqih Rizki Artioko**<sup>1</sup>

fiqihrizkiartioko@gmail.com

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

Jl. K. H. Ahmad Dahlan Cirendeu, Ciputat, Tangerang Selatan

**Abstrak**

Jurnal Ini merupakan hasil penelitian mengenai makna partisipasi masyarakat (Meaningful Participation) pasca perubahan kedua Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Adapun latar belakang dari penelitian ini, adanya indikasi masalah pasca perubahan kedua ini yang terfokus pada makna partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ada pula perubahan kedua Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasari atas adanya putusan MK NO.91/PUU XVIII/2020 sehingga mengklasifikasikan makna partisipasi masyarakat menjadi tiga syarat yakni hak untuk didengar pendapatnya, hak untuk di pertimbangkan pendapatnya, serta hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban atas pendapat yang telah diberikan. Hasil penelitian yang menunjukkan bahwa pasca perubahan kedua Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang dimana di dalam undang-undang itu pembagian hak dan kewajiban tidak sesuai seperti amanat putusan MK NO.91/PUU XVIII/2020.

**Kata Kunci:** Asas Keterbukaan, Partisipasi Masyarakat.

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta.

*Abstract*

*This journal is the result of research on the meaning of community participation (Meaningful Participation) after the second amendment to Law Number 12 of 2011. As for the background of this research, there are indications of problems after this second change that focuses on the meaning of community participation in the formation of legislation. invitation. There is also a second amendment to Law Number 12 of 2011 based on the decision of the Constitutional Court NO. 91/PUU XVIII/2020 so that it classifies the meaning of community participation into three conditions, namely the right to have their opinions heard, the right to have their opinions considered, and the right to receive an explanation or explanation. answers to the opinions that have been given. The results of the study show that after the second amendment to Law Number 12 of 2011 where in the law the division of rights and obligations is not in accordance with the mandate of the Constitutional Court's decision NO. 91/PUU XVIII/2020.*

**Keywords:** *Principles of Openness, Community Participation.*

**A. PENDAHULUAN****1. Latar Belakang Masalah**

Indonesia adalah negara berdaulat dari rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang kedaulatannya ada di tangan rakyat dan tunduk pada ketentuan UUD. Otonomi berarti kekuasaan tertinggi di suatu negara dan itu berarti orang memegang kekuasaan tertinggi di Indonesia.

Kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat yang senyatanya harus melibatkan masyarakat yang kita kenal konsep dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat, seharusnya terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur,

melaksanakan dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi fungsi kekuasaan yang dibuat oleh pihak eksekutif, pemerintah dituntut juga secara aktif membuka diri demi kesejahteraan bagi masyarakat (Mulyosudarmo, 2004)

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan karena hal itu akan menunjukkan: (i) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan; (ii) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama bila diperintahkan peraturan tingkat lebih tinggi atau sederajat; (iii) Keharusan mengikuti tata cara tertentu; dan (iv) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya

Berdasarkan konteks hak asasi manusia ada yang namanya hak dan kewajiban yang harus dipenuhi dalam hal ini baik pembuat undang-undang dan juga masyarakat yang dimana masyarakat mempunyai hak untuk memberi masukan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 96 secara jelas mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah yang demokratis dapat dikaji dari dua aspek, yakni aspek tatanan proses dan aspek tatanan substansinya. Penyelenggaraan

pemerintah dikatakan demokratis secara proses, apabila pemerintah yang bersangkutan mampu membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam semua pembuatan maupun pengkritisan terhadap suatu kebijakan yang dilaksanakan Pemerintah juga dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya harus mengedepankan demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas sebagai semangat yang dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintah pada umumnya (Hamidi, 2011)

Sebagai salah satu prinsip *good governance* dan wujud kedaulatan rakyat, detail pengaturan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses legislasi harus terjamin konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Jaminan ini diperlukan untuk menunjukkan bahwa masyarakat memiliki peluang untuk terlibat baik dalam setiap proses legislasi. Ini juga menjadi dasar pembentukan peraturan agar dapat merealisasikan penyusunan maupun pelaksanaannya dengan sempurna Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang disahkan pada tanggal 12 Agustus 2011.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan acuan/pedoman bagi perancang dan pembentuk Peraturan Perundang-undangan ketika membentuk peraturan perundang-undangan. Terhadap hierarki yang telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa hierarki Peraturan Perundang-undangan yaitu.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

RUU Usulan legislasi penyusunan RUU kedua UU No 12 Tahun 2011 pada 2 Februari 2022 dan kemudian berlanjut hingga tingkat pembicaraan tingkat 1 pada tanggal 7 april 2022 yang kemudian hasil keputusan tingkat 2 di bahas pada 24 mei 2022 dengan demikian keputusan tersebut menyatakan sah dan akan berlaku secepatnya Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 terkait dengan partisipasi masyarakat menyatakan bahwa berkenaan dengan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang undangan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh.

Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat; yaitu pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan

pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*)

Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Menurut ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, menjelaskan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan yang dimana menyebutkan:

- a. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- b. Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- c. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- d. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang Undangan dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

- e. Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang Undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.
- f. Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
  - 1) Rapat dengar Pendapat Umum;
  - 2) Kunjungan Kerja;
  - 3) Seminar, Lokakarya, Diskusi; dan / atau;
  - 4) Kegiatan Konsultasi Publik Lainnya.
- g. Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Peraturan Perundang-undangan.
- h. Pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
- i. Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan Presiden, Peraturan DPR, dan Peraturan DPD

pada paragraf 3.17.8, MK menyebut pentingnya kesempatan masyarakat berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang sebagai amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai pilar utama bernegara, sebagaimana tertuang dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Lebih jauh lagi, MK menyebut bahwa partisipasi masyarakat dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan pasal 27 ayat (1) dan pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara.

Perubahan ketiga UU PPP mencakup 19 poin perubahan yang salah satunya pasal 5 dan juga di dalamnya pasal 96 mengenai asas keterbukaan dan partisipasi masyarakat di dalamnya Selain mendasarkan pada legal formal, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*).

Makna hak untuk di pertimbangkan tercantum dalam pasal 96 ayat 7 yang dimana makna hak untuk di pertimbangkan (*right to be considered*) tidak dapat dipastikan karena tidak dijabarkan dengan terperinci apakah makna dari maksud pertimbangan tersebut seperti apa. Apabila kita merujuk pada hak untuk di pertimbangkan yang dimana ialah suatu jaminan yang harus dipenuhi. Pasal 96 ayat 8 yang berbunyi “Pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).”

Dalam pasal 96 ayat 8 menjelaskan tentang hak untuk diberikan penjelasan (*right to be explained*) terdapat frasa dapat dalam hal ini kata dapat bisa di artikan iya maupun tidak. Hakekat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu: (i) memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik dalam menciptakan suatu *good governance*; (ii) memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik; (iii) meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif; dan (iv) efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat (Utomo, 2003).

Prinsip keterbukaan juga memberikan kesempatan kepada publik untuk memberikan masukan dan kritik yang membangun kepada pemerintah, untuk memberikan penilaian terhadap kinerja pemerintah. Prinsip keterbukaan ini yang seharusnya ialah melibatkan secara langsung masyarakat dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada selain itu, informasi yang disampaikan oleh pemerintah kepada masyarakat haruslah yang mengandung kebenaran, bukan hasil rekayasa. Informasi yang benar itu juga harus disampaikan secara ikhlas kepada seluruh warga/masyarakat. Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama mewujudkan aspirasi masyarakat mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam rangka hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban pemerintah

yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berdaya guna, berhasil guna dan bertanggung jawab serta bebas KKN.

Keterbukaan dalam pengambilan keputusan merupakan suatu keharusan, karena pemerintah bertindak demi dan atas nama seluruh masyarakat maka seluruh masyarakat berhak untuk mengetahui apa yang dilakukan serta apa yang akan menjadi kebijakan yang dituangkan dalam Perundang-undangan. Bukan hanya berhak mengetahui saja, namun masyarakat berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan mulai dari proses pembuatan rancangan sampai ditetapkannya Undang-undang. Melihat permasalahan diatas, perlu untuk dilakukan inovasi dalam proses perencanaan sehingga aspirasi-aspirasi politik diyakini benar-benar terserap dalam perencanaan. Dengan demikian, penulis membahas mengenai perubahan kedua Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan atau (P3).

Teori Kontrak Sosial Kedaulatan rakyat sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi, dapat dilihat pertama dari segi ruang lingkupnya, dan kedua dari segi jangkauan konsepnya. Ruang lingkup kedaulatan itu menyangkut aktivitas atau kegiatan apa saja yang tercakup dalam fungsi kedaulatan. Sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi *subject and sovereign* dari kedaulatan itu.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat ini sangat bervariasi dan tidak selalu berdasarkan suara terbanyak. Ada yang berdasarkan musyawarah.

Selain itu di negara-negara yang bercorak fasis, kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh wakil mutlaknya (*exponent*). Pada masa lampau di jaman Romawi, kedaulatan rakyat diserahkan pada kedaulatan raja yang absolut melalui konstruksi *Lexregis* dari *Ulpianus* (*Caesarismus*). Gagasan bahwa rakyat berdaulat dapat disimpulkan dari kenyataan bahwa yang terbaik dalam masyarakat ialah apa yang dianggap baik oleh semua orang yang merupakan rakyat.

Dalam kaitan ini, sangat menarik apa yang dikemukakan oleh Rousseau bahwa masalah mendasar yang dapat diselesaikan oleh kontrak sosial adalah “mencari suatu bentuk asosiasi yang mempertahankan dan melindungi pribadi dan milik setiap anggota asosiasi dengan segala kekuatan bersama, dan di dalam asosiasi itu masing-masing yang menyatu dalam kelompok hanya patuh pada dirinya sendiri dan tetap bebas seperti sedia kala”. Sedangkan “pasal-pasal” dalam kontrak dapat disingkat menjadi satu yaitu alienasi total dari setiap anggota asosiasi berikut semua haknya kepada seluruh masyarakat.

## 2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut diatas, maka didapat perumusan masalah sebagai berikut:

- a. Apakah Pengadopsian Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna (Meaningful participation) Dalam Undang-Undang 13 tahun 2022 Sudah Sesuai Dengan Putusan MK N0. 91/PUU-XVII/2020?

- b. Bagaimanakah Seharusnya Meaningful Participation Yang Bermakna Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?

### 3. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan oleh penulis yaitu dengan metode penelitian Hukum normatif. E. Saefullah Wiradipradja menguraikan bahwa, penelitian Hukum normatif merupakan “penelitian Hukum yang mengkaji norma Hukum positif sebagai objek kajiannya”. Dalam penelitian Hukum normatif, Hukum tidak lagi dipandang sebagai sebuah hal yang bersifat utopia semata tetapi telah terlembagakan dan telah ditulis dalam bentuk norma, asas dan Lembaga Hukum yang ada. Penelitian Hukum normatif disebut juga sebagai penelitian Hukum dogmatik yang mengkaji, memelihara dan mengembangkan bangunan Hukum positif dengan bangunan logika.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Penyimpangan Makna *Meaningful Participation* dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan

Pasca perubahan kedua Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat 15 poin

perubahan yang menjadi konsen penulis ialah pasal 5 huruf G dan pasal 96 ayat 1 sampai 9 yang dimana di dalam pasal 5 huruf G yang sebagaimana dijelaskan dalam bab penjelasan ialah Yang dimaksud dengan "asas keterbukaan" adalah bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, termasuk Pemantauan dan Peninjauan memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan secara lisan dan/ atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan).

Kemudian di dalam pasal 96 mengenai partisipasi masyarakat berubah menjadi.

- a. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- b. Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring
- c. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung

dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan

- d. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat
- e. Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang Undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.
- f. Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang Undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
  - 1) rapat dengar pendapat umum;
  - 2) kunjungan kerja;
  - 3) seminar, lokakarya, diskusi; dan/ atau
  - 4) kegiatan konsultasi publik lainnya.
- g. Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

- h. Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- i. Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.

Perubahan kedua Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimana sebelum perubahan kedua makna partisipasi publik sebagaimana diatur dalam pasal 96 ayat 1 sampai 4 yang berbunyi:

- a. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- b. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
  - 1) rapat dengar pendapat umum;
  - 2) kunjungan kerja;
  - 3) sosialisasi; dan/atau
  - 4) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- c. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

d. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Pasal 5 Huruf G sebelum perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi: Yang dimaksud dengan “*asas keterbukaan*” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perubahan kedua di dalam undang-undang Nomor 12 tahun 2011 adalah dampak dari putusan Mahkamah Konstitusi N0. 91/PUU-XVII/2020 dalam pokok permohonan dalam point 3.17.8 yang berbunyi:” Bahwa selain keterpenuhan formalitas semua tahapan di atas, masalah lain yang harus menjadi perhatian dan dipenuhi dalam pembentukan undang-undang adalah partisipasi masyarakat. Kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang sebenarnya juga merupakan pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Lebih jauh lagi,

partisipasi masyarakat juga dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Apabila pembentukan undang-undang dengan proses dan mekanisme yang justru menutup atau menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendiskusikan dan memperdebatkan isinya maka dapat dikatakan pembentukan undang-undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*).

Secara doktriner, partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-undang bertujuan, antara lain, untuk (i) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) yang dapat memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan, (ii) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusif dan representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan keputusan; (iii) meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif; (iv) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan; (v) peningkatan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara; (vi) memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka; dan

(vii) menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*)

Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*) hal ini didasari oleh teori kontrak sosial yang dikemukakan oleh Jean Jacques Rousseau dan juga teori kedaulatan rakyat sesuai dengan pasal 1 ayat 2 UUD 1945

Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang yang telah diuraikan pada pertimbangan hukum di atas, partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden

Dengan adanya putusan MK mengenai makna *meaningful participation* undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan

peraturan perundang-undangan terdampak langsung akan putusan tersebut yang dimana mengalami perubahan kedua dan menjadi undang-undang nomor 13 tahun 2022. Didalam putusan MK No . 91/PUU-XVII/2020 mendefinisikan Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu.

- a. hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*);
- b. hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*);
- c. hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*)

akan tetapi di dalam perubahan kedua dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ada beberapa poin yang tidak mengikuti putusan MK No . 91/PUU-XVII/2020.

Kita ketahui bersama bahwa ada beberapa poin yang berbeda antara Undang-undang Nomor 13 tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan Putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020. Antara lain yakni:

- a. Hak untuk didengar diatur Dalam pasal 96 ayat 1-3 yang berbunyi:”  
(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.

(3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.”. Hal yang demikian seharusnya tidak mempersempit makna dari masyarakat yang dapat atau bisa memberi masukan karena sejatinya kita menganut negara demokrasi dan juga kontrak sosial yang dimana dijelaskan merupakan sebuah kesepakatan yang rasional seberapa besarkan kewenangan pihak pejabat Negara dan seberapa luaskah kebebasan warga. Untuk memantapkan keadilan dan pemenuhan moralitas yang tinggi dibentuklah kontrak sosial atas kehendak bebas dari semuanya. Dalam mendirikan suatu Negara dan masyarakat, teori kontrak sosial inilah sangat dibutuhkan menurut J. J. Rousseau. Akan tetapi, J. J. rousseau berpendapat bahwa tidak ada paksaan untuk sebuah Negara dan masyarakat dalam kontrak sosial.

Dengan kata lain pendapat J.J Rousseau mengenai kontrak sosial yang dimana masyarakat tidak memberikan sepenuhnya hak kepada penguasa akan tetapi sebagian yang dimana sebagian inilah digunakan oleh masyarakat untuk terlibat langsung dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Yang dimana pula prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Lebih jauh lagi, partisipasi masyarakat juga dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2)

UUD 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Apabila pembentukan undang-undang dengan proses dan mekanisme yang justru menutup atau menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendiskusikan dan memperdebatkan isinya maka dapat dikatakan pembentukan undang-undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*).

Dengan demikian seharusnya tidak ada pembatasan atau penyempitan dari pasal 96 ayat 3 tentang hak memberikan masukan atau hak untuk didengar karena konstitusi kita sudah menjamin akan hal itu dalam pasal 27 ayat 1 dan 28 ayat C

- a. Pemenuhan hak untuk di pertimbangkan di atur dalam pasal 96 ayat 6 dan 7 (6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-Undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
- 1) rapat dengar pendapat umum;
  - 2) kunjungan kerja;
  - 3) seminar, lokakarya, diskusi; dan/ atau
  - 4) kegiatan konsultasi publik lainnya.

Ayat (7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan

Perundang-undangan Dalam pembentukan dan diksi dari ayat di atas masih sangat rancu dan tidak ada kata yang menjamin hal itu akan di pertimbangkan sebagai contoh di dalam pasal 1-3 di dalam pasal itu menjamin akan adanya pemberian hak untuk menyampaikan pendapat atau hak untuk didengar itu dijamin di dalam undang-undang tersebut walaupun sifatnya yang terbatas.

Sementara di dalam pasal 6-7 makna atau hak untuk di pertimbangkan seolah-olah rancu tidak menjabarkan secara eksplisit mengenai hak untuk di pertimbangan

- b. Hak untuk diberi penjelasan diatur dalam pasal 98 ayat 8 yang berbunyi;” Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)” pada pokoknya hak untuk diberikan penjelasan diatur akan tetapi terdapat diksi kata dapat di dalam ayat tersebut sejatinya kata dapat bisa berarti iya ataupun tidak sementara dalam konsep hak dan kewajiban masyarakat yang mempunyai hak dan DPR selaku mempunyai kewajiban untuk menjelaskan kepada masyarakat hal ini harus dilakukan karena masyarakat memiliki hak di dalam pembentukan perundang-undangan bukan lagi pilihan dengan diksi atau frasa kata dapat yang masih rancu antara menjalankan atau tidak, mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, tertanggal 27 Maret 2013, berkenaan dengan

kewenangan konstitusional DPD dalam pengajuan rancangan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Putusan a quo menyatakan: "kata "dapat" dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif DPD "untuk mengajukan" atau "tidak mengajukan" rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata "dapat" tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat" Melihat makna dan ada diksi kata dapat pada ayat tersebut menjadi rancu dan tidak sesuai dengan putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020.

Melihat terbentuknya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan seakan akan terlihat terburu-buru dan tidak mengadopsi putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020. Yang dimana putusan MK ini suatu terobosan baru dan berani menjabarkan mengenai meaningful participation (partisipasi masyarakat

yang bermakna) yakni menjabarkan ada 3 syarat yang harus dilakukan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yakni:

- a. hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*);
- b. hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*);
- c. hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

## **2. Bagaimanakah Seharusnya Meaningful Participation Yang Bermakna Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?**

Berkaca pada rumusan masalah di atas adanya ketidaksesuaian pasca perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dengan amanat Putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020 dan apabila kita menganut pada konsep teori kontrak sosial yang dimana hanya sebagian hak yang diberikan kepada pemerintah sebagian lagi masih dimiliki oleh masyarakat. Maksud dari teori ini ialah masyarakat dapat terlibat langsung atau mempunyai hak untuk ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kita juga harus melihat bahwa mengenai penggunaan istilah “keputusan” dan “peraturan”, menurut buku “Perihal Undang-Undang” karangan Jimly Asshiddiqie negara sebagai organisasi kekuasaan umum dapat membuat tiga macam keputusan yang mengikat secara hukum bagi subjek-subjek hukum yang terkait dengan keputusan-keputusan yaitu:

- a. keputusan-keputusan yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*)
- b. Keputusan atau Peraturan bersifat mengatur (*regeling*),
- c. Sedangkan yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan atau peraturan yang bersifat atau berisi penetapan administratif (*beschikking*)

Dalam peraturan atau keputusan yang bersifat mengatur atau (*regeling*) yang kita anut hal ini berkaitan dengan pengaturan yang bersifat mengatur yang sering kali mengatur mengenai Hak Asasi Manusia yang dimana berkaitan dengan Hak Asasi Manusia (*Human Right*) karena memiliki sifat yang spesial dimana peraturan ini atau (*regeling*) dapat untuk.

- a. Mengurangi Hak Asasi Manusia
- b. Membatasi Hak Asasi Manusia
- c. Mencabut Hak Asasi Manusia

Melihat undang-undang yang bersifat *regeling* bisa sewaktu-waktu mengurangi Hak Asasi Manusia, Membatasi Hak Asasi Manusia, bahkan Mencabut Hak Asasi Manusia. Berkaitan dengan undang-undang yang bersifat *regeling* bisa mengatur Hak asasi manusia dimana masyarakat seharusnya berhak untuk terlibat langsung dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena ini berkaitan mengenai hajat untuk hidup masyarakat.

Apabila kita mengacu pada kedua pemikiran di atas mengenai kontrak sosial dan urgensi undang-undang yang bersifat legeling yang dapat mengatur Hak Asasi Manusia serta pemikiran terkait pelimpahan hak masyarakat tidak sepenuhnya dilimpahkan ke pemerintah akan tetapi hanya sebagian dengan demikian seyogyanya masyarakat dapat dan seharusnya terlibat langsung dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada.

Berkaitan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan Berdasar Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan tahapan sebagai berikut:

- a. Perencanaan Peraturan Perundang-undangan
- b. Penyusunan Peraturan Perundang-undangan
- c. Pembahasan Peraturan Perundang-Undangn
- d. Pengesahan/Penetapan Peraturan Perundang-Undangn
- e. Pengundangan Peraturan Perundang-Undangn

Mengutip Putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020 pada point 3.17.8 Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang yang telah diuraikan pada pertimbangan hukum di atas, partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD

sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.

Mahkamah Konstitusi sudah mengklasifikasi dalam tahapan pembentukan Peraturan Perundang-undangan paling tidak di dalam tahapan:

- a. Perencanaan Peraturan Perundang-undangan
- b. Pembahasan Peraturan Perundang-undangan
- c. Pengesahan Peraturan Perundang-undangan

Tahapan-tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang sudah diklasifikasi oleh MK seharusnya dijadikan dasar untuk partisipasi masyarakat yang sesuai.

Kembali pada undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai partisipasi masyarakat seharusnya di dalam makna hak untuk didengar tidak ada lagi yang namanya pembatasan siapa-siapa saja yang berhak dan tidak dalam memberi masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Ditambah mengenai hak untuk di pertimbangkan tidak adanya penjelasan secara eksplisit mengenai makna hak untuk di pertimbangkan di tambah hak untuk diberi penjelasan terdapat diksi atau frasa “dapat” yang dimana kita ketahui kata dapat bisa berarti menjalankan atau tidak

untuk menjelaskan kepada masyarakat tentang perundang-undangan tersebut.

Seyogyanya dalam urutan dari tahapan hak untuk didengar sampai hak untuk diberi penjelasan. dengan adanya perbedaan antara perubahan kedua Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 dengan putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020 terkhusus dalam pasal 96 terkait partisipasi masyarakat yang dimana masih terdapat penyimpangan di dalam pengadopsian Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022. Dengan demikian seharusnya DPR memperbaiki Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## C. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dan analisis penulis pada bab-bab sebelumnya, maka terhadap penelitian ini dapat disimpulkan: Pertama, bahwasanya langkah dari mahkamah konstitusi pasca adanya polemik pembentukan undang-undang cipta kerja yang di mana dinyatakan cacat secara formil yang di dalamnya seharusnya melibatkan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga Mahkamah Konstitusi membuat suatu putusan yakni putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020 pada pokok Permohonan dalam point 3.17.8 yang berisi tentang bagaimana makna *Meaningful Participation* setidaknya harus memenuhi

tiga syarat yakni: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Mahkamah Konstitusi dalam point tersebut pula menjabarkan mengenai tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.

Kedua, pasca adanya putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020 undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan terdampak sehingga harus diadakan perubahan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimana sebelum adanya perubahan kedua partisipasi masyarakat hanya diartikan sebagai hak untuk berpendapat saja. Akan tetapi pasca adanya putusan MK, Undang-Undang No 13 Tahun 2022 mengadopsi makna meaningful participation mengenai tiga syarat yakni: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan

penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Akan tetapi di dalam perubahan kedua undang-undang nomor 12 tahun 2011 tidak mengadopsi keseluruhan amanat putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020 sebagai contoh di dalam pasal 96 ayat 3 hak untuk memberikan pendapat atau memberi masukan hanya sebatas orang yang terdampak langsung dan orang yang memiliki kepentingan kemudian dalam pasal 96 ayat 8 mengenai hak untuk mendapat penjelasan ada frasa kata dapat di dalamnya sehingga yang kemudian DPR selaku legislator dapat dikatakan bisa menjalankan atau tidak sama sekali terkait hak untuk diberi penjelasan tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

**Buku:**

- Armin. (2011). Hukum Administrasi Negara. Jakarta. Rajawali Pers
- Djadijono, M. dkk, (2006). Membangun Indonesia Dari Daerah, Yogyakarta
- Mulyosudarmo, S. (2004). Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, Malang
- Rousseau, J. J. Kontrak Sosial. (2010). terj. Rahayu Surtiati Hidayat dan Ida Sundari Husen (Cetakan Ke-2). Jakarta : Dian Rakyat.
- Riskiyono, J. (2016). Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Cetakan Pertama.
- Utomo, S. D. 2003. Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan. Dalam Indra J Piliang, Dendi Ramadhani, dan Agung Pribadi. Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi, Jakarta: Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa
- Wiradipradja, E. S. (2015). Penuntutan Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum, Bandung. Keni Media.

**Jurnal:**

- Griadhi, N. M. A. Y. dan Utari, A. A. S. (2008) 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah'. *Jurnal Hukum* 33. 2.
- Hamidi, J. (2011). 'Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik'. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. 18. 350.
- Suharjono, M. (2014). 'Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah'. *Jurnal Ilmu Hukum*. 10. 21 – 37.